

■ Basel III - skärpta regler för banker

Baselkommittén presenterade nyligen ett nytt regelverk för banker, det så kallade Basel III. Det omfattar i grova drag nya och skärpta krav på kapital och likviditet i banksektorn. Dessa skärpta regler syftar till att stärka bankernas förmåga att absorbera risker och minska risken för att nya bankkriser inträffar i framtiden. I denna ruta presenteras Basel III och vad ett par studier säger om de makroekonomiska konsekvenserna av de skärpta reglerna. Det nya regelverket innebär att bankerna måste hålla mer och väsentligt bättre kapital och att regler för bankernas likviditet införs. Huvudbudskapet i rutan är att de svenska bankerna är väl kapitaliserade och redan nu i allt väsentligt lever upp till det nya regelverket. Därför väntas implikationerna av de nya reglerna för såväl makroekonomin som penningpolitiken i Sverige att bli små.

Finanskrisen blottade en rad brister i existerande regleringar och i tillsynen av den finansiella sektorn liksom i finansiella företags förmåga att bära och hantera risker. Framförallt handlade det om att bankerna inte hade tillräckligt med kapital av god kvalitet för att kunna täcka förluster i sin verksamhet och att de inte heller hade tillräckligt stora likviditetsbuffertar för att klara sin kortfristiga finansiering i ett skede när förtroendet för bankerna var ifrågasatt och flera finansiella marknader kollapsade. Därtill har tillsyn och regleringar tidigare haft för lite fokus på systemrisk. Med det menas att tillsyn och regleringar i för hög utsträckning varit inriktade på att enskilda finansiella företag ska vara väl kapitaliserade och motståndskraftiga. Det har dock inte varit tillräckligt för att fånga upp övergripande risker som byggts upp i systemet som helhet. Baselkommittén¹⁵ initierade därför i september 2009 ett omfattande arbete med att skärpa kapitalkraven för banker, introducera minimikrav på bankernas likviditet och utforma nya regleringsverktyg för att hantera systemrisk.

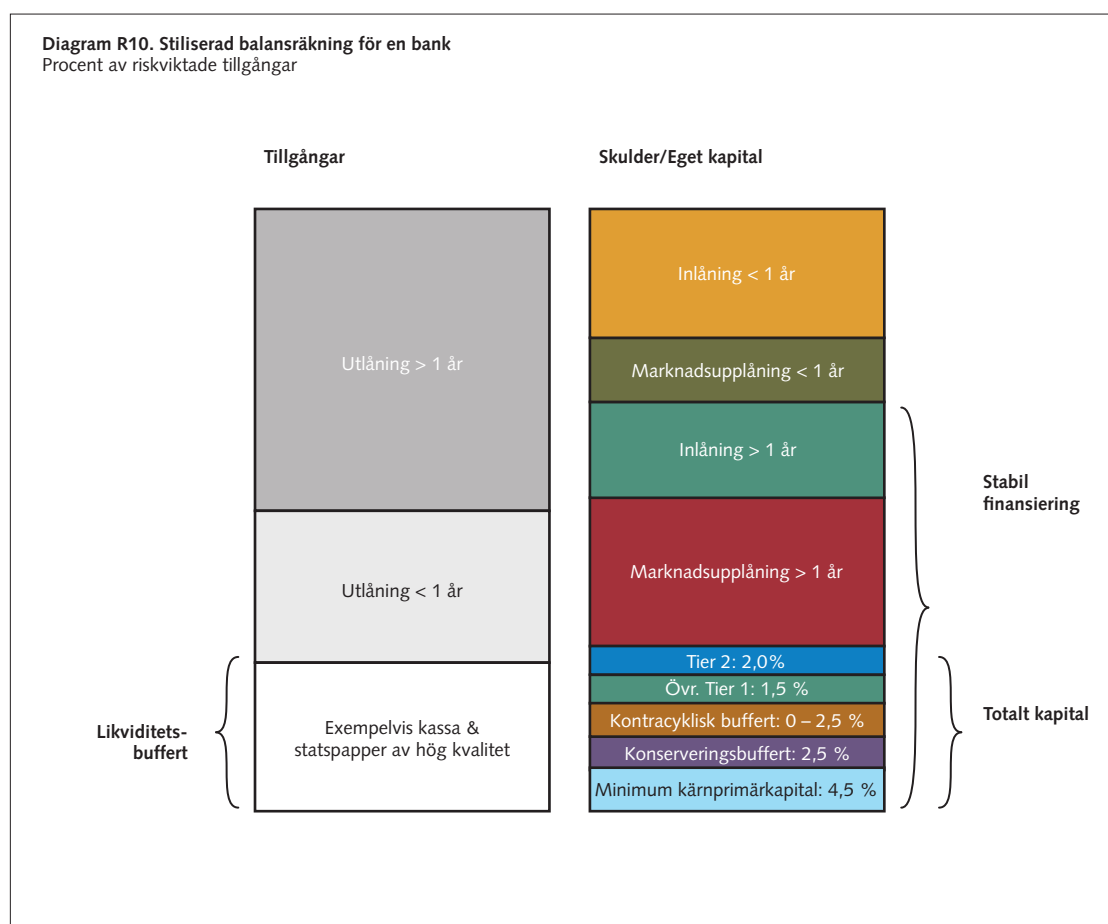
Basel III, vad genomförs nu?

I september i år kom Baselkommittén överens om principerna för hur de nya skärpta kapitalkraven och globala minimireglerna för bankers likviditet ska vara utformade och en tidtabell för när regleringarna ska införas. De nya reglerna kommer att fasas in gradvis. De nya skärpta kapitalkraven införs successivt från och med januari 2013 och ska vara införda fullt ut i januari 2019. Likviditetsreglerna är planerade att börja införas 2015 och ska vara införda fullt ut 2018.

Kapitalkraven i Basel III anger minimikrav på hur mycket kapital av olika slag banker måste hålla för att täcka risker i sina tillgångar. Bankens kapital består av kapitalbasen som delas in i så kallat Tier 1-kapital respektive Tier 2-kapital, se den stiliserade balansräkningen för en bank i diagram R10. Tier 1-kapital ska till största delen bestå av kärnprimärkapital, det vill säga aktiekapital och innehållna vinstmedel. Det är kapital som har bäst förmåga att täcka förluster. Tier 1-kapital

¹⁵ Baselkommittén för banktillsyn är en kommitté under Bank for International Settlements (BIS) som bland annat utvecklar internationella standarder för reglering och tillsyn av banker. BIS har inget eget mandat att införa regleringar men samordnar regelverket för de 27 länder som deltar, däribland Sverige.

kan också till en mindre del bestå av lånat kapital som förlagslån och hybridkapital.¹⁶ Tier 2-kapital utgör en mindre del av kapitalbasen och tillåts vara av sämre kvalitet.¹⁷ Kapitalkraven anges som kvoter i procent av bankens riskviktade tillgångar. De riskviktade tillgångarna anger hur mycket av det nominella värdet på bankernas olika tillgångar som ska täckas med kapital. Varje tillgång ges därför en riskvikt. Tillgångar med låg risk, som kassa och statsobligationer med hög kreditkvalitet, ges låga riskvikter medan tillgångar med hög risk, som utlåning till företag med låg kreditvärdighet och blanchutlåning till hushåll, ges höga riskvikter. Storleken på det kapital av olika slag som bankerna måste hålla bestäms sedan genom att multiplicera bankens riskviktade tillgångar med de kapitaltäckningskvoter som anges i Basel III.



¹⁶ Förlagslån är efterställda lån med låg prioritet vid en eventuell konkurs. Hybridkapital är ett mellanting mellan aktiekapital (med efterställd ordning vid konkurs) och lånekapital (där den årliga, fastställda avkastningen är avdragsgill).

¹⁷ Tier 2-kapital kan exempelvis vara preferensaktier och kortfristiga förlagslån.

Regler för kapital

Det har nu nåtts en överenskommelse om de flesta delarna inom Basel III-regelverket. Det återstår att komma överens om ett antal detaljer. En viktig fråga som återstår är vilka ytterligare krav som eventuellt ska ställas på världens systemviktiga banker. Det som kan sägas i dagsläget är att kapitalkraven skärps genom att:

- Minimikravet på hur mycket kapital banker ska hålla i form av kärnprimärkapital höjs från 2 till 4,5 procent av bankens riskviktade tillgångar.
- Minimikravet på hur mycket kapital banker totalt ska hålla i form av Tier 1-kapital höjs från 4 till 6 procent av bankens riskviktade tillgångar, men minimikravet på hur mycket Tier 1- och Tier 2-kapital banker totalt måste hålla är oförändrat 8 procent av riskviktade tillgångar.
- En konserveringsbuffert för kapital på 2,5 procent införs. Den ska hållas i form av aktiekapital och läggas på minimikravet för kärnprimärkapital. Det innebär i praktiken att kravet på hur mycket kapital banker ska hålla i form av kärnprimärkapital höjs till 7 procent när konserveringsbufferten fasats in fullt ut 2019. Syftet med denna konserveringsbuffert är att säkerställa att bankerna håller en buffert av kapital med hög kvalitet som de kan använda för att täcka förluster under dåliga tider. Bankerna får använda denna konserveringsbuffert under dåliga tider för att täcka förluster, men ju mer banken använder sig av denna buffert, desto större inskränkningar möter banken i möjligheterna att dela ut sina vinstmedel.
- En kontryckisk kapitalbuffert som kan variera mellan 0 och 2,5 procent införs. Den ska bestå av kärnprimärkapital eller annat kapital av hög kvalitet som kan täcka förluster. Nationella tillsynsmyndigheter ges möjlighet att utvidga konserveringsbufferten med denna kontryckiska buffert i tider av särskilt hög kredittillväxt som kan leda till att det byggs upp övergripande risker i det finansiella systemet. Det innebär att kravet på hur mycket kärnprimärkapital banker ska hålla totalt kan uppgå till 9,5 procent i tider med stark kreditexpansion.
- Vid sidan av de riskbaserade kapitaltäckningskraven införs ett minimikrav på bruttosoliditeten i banker. Detta mått anger hur stort kapitalet är i förhållande till bankens totala tillgångar, inklusive åtaganden utanför balansräkningen och oavsett risk. Tanken med detta mått är att det ska utgöra ett komplement till de riskbaserade kapitaltäckningskraven och säkerställa att bankerna inte underskattar sina risker. Under en utvärderingsperiod som löper från 2013 till och med 2017 ska bankernas bruttosoliditet vara minst 3 procent av bankens totala tillgångar. Under första halvåret 2017 ska eventuella justeringar i definitionen på måttet göras innan det får sin slutliga utformning från och med 2018.

Minimikraven på sammansättningen av bankernas kapitalbas sammanfattas i tabell R1.

Tabell R1. Minimikraven på sammansättningen av bankernas kapitalbas i Basel III

	Kärnprimärkapital	Tier 1-kapital	Totalt kapital (Tier 1 + Tier 2)
Minimum	4,5%	6,0%	8,0%
Konserveringsbuffert	2,5%		
Minimum plus konserveringsbuffert	7,0%	8,5%	10,5%
Kontracyklisk buffert	0 – 2,5%		

Regler för likviditet

En global minimistandard för bankernas likviditetshantering motiveras bland annat av att krisen visade att bankerna tog för stora likviditetsrisker. Framförallt handlade det om att de hade för små likviditetsbuffertar och att de hade dålig matchning i löptider mellan tillgångar och skulder. Det resulterade i att även välkapitaliserade banker fick likviditetsproblem när viktiga finansieringskällor föll bort. Baselkommittén adresserar dessa problem genom att införa två kvantitativa krav på bankernas likvida medel:

- Likviditetstäckningskvoten (Liquidity Coverage Ratio, LCR) inriktar sig på bankens tillgångssida och säger att banken ska ha en tillräckligt stor buffert av likvida tillgångar i form av kassa, statspapper och i viss utsträckning även bostadsobligationer för att kunna överleva stora finansieringsproblem under 30 dagar. Det innebär att reserven av mycket likvida tillgångar under en sådan period ska vara större än nettoutflödet ur banken under en stressad period av 30 dagar.
- Det andra kvantitativa likviditetskravet – stabil nettofinansieringskvot (Net Stable Funding Ratio, NSFR) – syftar till att uppnå bättre balans i löptidsstruktur mellan bankernas tillgångar och dess skulder genom att ställa krav på att tillgångarna i högre utsträckning ska finansieras med stabil och långfristig finansiering. Minimikravet säger att tillgänglig stabil finansiering ska vara större än behovet av stabil finansiering i en bank. "Tillgänglig stabil finansiering" definieras som det egna kapitalet och den upplåning som bedöms vara tillförlitlig finansieringskälla för en bank som befinner sig i en ansträngd situation under en period av ett år. "Behovet av stabil finansiering" ges av bankens likviditetsriskviktade tillgångar. Varje tillgång ges en likviditetsriskvikt enligt en fast klassificering. Likvida tillgångar som kassa, penningmarknadsinstrument och värdepapper med återstående löptid mindre än ett år ges likviditetsriskvikten noll medan andra mindre likvida tillgångar ges högre likviditetsriskvikter och måste följaktligen också täckas med stabil långfristig finansiering.

Likviditetstäckningskvoten ska införas från och med 1 januari 2015. Utformningen av den stabila nettofinansieringskvoten kräver ytterligare studier. Baselkommittén kommer att utvärdera dess effekter innan man inför en sådan minimistandard från och med 2018.

Implikationer för makroekonomin

Ur ett penningpolitiskt perspektiv är det viktigt att utvärdera dels om övergången från de gamla Basel II-reglerna till de nya Basel III-reglerna har några makroekonomiska effekter på kort sikt, och dels vad de långsiktiga konsekvenserna av de nya Basel III-reglerna är.

Effekter på kort sikt

I utvärderingen av de makroekonomiska effekterna på kort sikt är det naturligt att fråga sig om krav på mer och bättre kapital i kombination med skärpta likviditetskrav leder till ökade kostnader för banker. Om så blir fallet har bankerna, precis som när det gäller kostnadsökningar av andra skäl, möjlighet att hantera detta på ett flertal sätt. Exempelvis genom att ändra sin verksamhet och balansräkningsstruktur eller föra över kostnaderna på sina kunder genom högre räntemarginaler, dvs. större marginal mellan utlåningsräntor och bankernas finansieringskostnader. Kommer det i sin tur att resultera i minskade utlåningsvolymerna och lägre BNP-tillväxt?

En arbetsgrupp under Baselkommittén och Financial Stability Board (FSB), kallad Macroeconomic Assessment Group (MAG), har försökt besvara dessa frågor.¹⁸ De finner att skärpta kapitaltäckningskrav kan leda till att bankernas räntemarginaler ökar marginellt, samt att kreditvolymerna och BNP minskar något. Skärpta krav på likvida tillgångar kan också leda till marginellt större räntemarginaler för banker, minskade kreditvolymerna och marginellt lägre BNP. Studien finner också att de makroekonomiska effekterna kan mildras, dels genom att penningpolitiken tillåts reagera på höjda räntemarginaler och minskade kreditvolymerna till följd av de nya reglerna, dels genom att reglerna fasas in under en längre period.

¹⁸ Se rapporten "Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements", Augusti 2010, BIS.

Sverige deltog inte i denna studie.¹⁹ Riksbanken genomför dock för närvarande en egen MAG-studie med svenska data. Resultaten pekar på att effekterna på det svenska banksystemet och den svenska ekonomin av de nya skärpta reglerna i Basel III är i linje med eller till och med mindre än de effekter man finner för andra länder. Bidragande skäl till det är att svenska banker är väl kapitaliserade i ett internationellt perspektiv och att de redan har påbörjat anpassningen för att uppfylla de skärpta kapital- och likviditetskraven. En detaljerad redovisning av effekterna på de svenska bankerna av de nya Basel III-reglerna kommer i Riksbankens rapport Finansiell stabilitet 2010:2 som publiceras i början av december.

Effekter på lång sikt

I utvärderingen av de makroekonomiska effekterna på lång sikt ska de samhällsekonomiska vinsterna av de skärpta reglerna ställas mot de samhällsekonomiska kostnaderna. Ett syfte med de skärpta reglerna är att minska sannolikheten för att finansiella kriser inträffar – och om de likväl inträffar – mildra de realekonomiska konsekvenserna av dem. Den internationella erfarenheten visar att finansiella kriser har reala effekter genom att de påverkar BNP negativt när de inträffar. För penningpolitikens del blir det viktigt att studera om de skärpta reglerna reducerar sannolikheten för att finansiella kriser inträffar och om de påverkar BNP på lång sikt. Det är inte på förhand givet vilka effekter skärpta regler för kapitaltäckning och likviditet har på den reala ekonomin på lång sikt. Det är fullt tänkbart att skärpt finansiell reglering resulterar i färre finansiella kriser men att bankers räntemarginaler och andra finansiella intermediärers priser ökar så mycket att ekonomins samlade produktion blir lägre. Samhället kan trots detta vara villigt att bära kostnaden av en skärpt finansiell reglering för att få en försäkring mot framtida finansiella kriser. Det är också tänkbart att en skärpt finansiell reglering resulterar i både färre antal finansiella kriser och att den samlade produktionen blir högre på lång sikt. En förklaring kan vara att allokeringen av kapital sker mer effektivt i en stabil ekonomisk miljö med robusta banker.

¹⁹ De länder som deltog i BIS studie var Australien, Brasilien, Kanada, Kina, Indien, Japan, Korea, Mexiko, Ryssland, Storbritannien, USA och euroländerna.

En arbetsgrupp under Baselkommittén har studerat de långsiktiga ekonomiska effekterna (Long-term Economic Impact, LEI) av de nya Basel III-reglerna.²⁰ Den försöker kvantifiera vad de samhällsekonomiska vinsterna respektive kostnaderna av de nya Basel III-reglerna är på lång sikt genom att jämföra ekonomins tillstånd innan Basel III-reglerna införts med ekonomins tillstånd när Basel III-reglerna är införda. De finner att de samhällsekonomiska nettoeffekterna av skärpta regler för kapitaltäckning och likviditet är positiva. Effekterna uppskattas till i storleksordningen 0 till 2 procents högre BNP-nivå i ekonomins nya tillstånd där Basel III-reglerna införts jämfört med den BNP-nivå som skulle gälla vid en oförändrad trend för BNP.

En aspekt som förtjänar att uppmärksammas är att både MAG- och LEI-rapporterna gör beräkningarna under antagande om att aktieägarnas avkastningskrav är oförändrade även efter det att skärpta kapital- och likviditetsregler införts. De nya reglerna medför att risker i enskilda banker och banksystemet som helhet reduceras, vilket motiverar att aktieägarnas avkastningskrav kan justeras ned. När så inte görs kommer beräkningarna att visa på större makroekonomiska effekter än vad som skulle bli fallet om aktieägarna agerade utifrån ett riskjusterat avkastningskrav. När avkastningskravet justeras ned skapas till följd av lägre risk ett utrymme för bankerna att använda vinstmedel i högre utsträckning för att möta ökade kostnader som de nya reglerna för med sig, istället för att vältra över kostnaderna på sina kunder genom att höja sina räntemarginaler. Det kan dock sägas vara betryggande att beräkningarna tyder på att effekterna på räntemarginalerna kommer att bli små, även om avkastningskraven inte skulle justeras ned trots att regleringarna också lett till lägre risk.

Samlad bedömning – små makroekonomiska effekter

Sammantaget tyder genomförda studier på att de makroekonomiska konsekvenserna av Basel III förväntas bli små. Men även om konsekvenserna är små så är beräkningarna ändå konservativa och leder till större effekter än vad som skulle bli fallet om man tog hänsyn till att det riskjusterade avkastningskravet för banker sjunker när risker i enskilda banker och banksystemet som helhet reduceras. Sverige ingår inte i de studier som gjorts men mycket talar för att de makroekonomiska effekterna även i Sverige kommer att bli små, och möjligen ännu mindre än effekterna i många andra länder. Det hänger samman med att svenska banker är relativt välkapitaliserade och därför förmodligen inte kommer att påverkas så mycket av de skärpta kapital- och likviditetskraven.

²⁰ Se rapporten "An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements", augusti 2010, BIS. Samma länder som deltog i MAG-studien deltog i denna studie.